

Le code général des propriétés des personnes publiques

■ Jean-Pierre MAILLARD

En France la propriété privée est depuis très longtemps sacralisée. C'est pourquoi elle fait l'objet d'une protection juridique significative, celle appartenant à un organisme public étant défendue dans les mêmes conditions. La propriété d'une personne publique affectée au domaine public est plus encore intangible puisque la domanialité se caractérise par les "Quatre I" à savoir : l'insaisissabilité, l'incessibilité, l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité. L'insaisissabilité s'applique tout autant à leur domaine privé ainsi qu'à une cessibilité qui s'effectuait, sans contrepartie, en dessous de la valeur vénale.

Pour prendre en compte la jurisprudence et la rigidité de critères s'opposant notamment à la valorisation économique du domaine public et à diverses politiques, comme celle en faveur du logement social, la réglementation en la matière a récemment évolué. Il aura fallu vingt ans pour faire aboutir la réforme initialisée par un rapport du Conseil d'Etat de 1986. L'ensemble des textes et novations a été rassemblé dans ce code général des propriétés des personnes publiques (CG3P) mis en vigueur par l'ordonnance du 21 avril 2006. Le rapport du projet au Président de la République affiche clairement le sens de la réforme : "Il s'agit sans détours de proposer une définition qui réduit le périmètre de la domanialité publique". Préparée par un groupe de travail siégeant au Conseil d'Etat, la refonte de la réglementation a duré dix-huit mois et nécessité pas moins de soixante réunions.

Il est proposé de présenter les novations et d'apprécier la valeur ajoutée du texte de modernisation qui a étendu la réglementation aux patrimoines des collectivités locales, ceux de leurs établissements publics et leurs groupements. Les cinq parties du code (acquisition, gestion, cession, autres opérations immobilières des personnes publiques et dispositions relatives à l'outre-mer) ordonnent tous les textes en vigueur en apportant des précisions sur le classement dans le domaine public. Ce classement s'effectue de

facto pour tout ouvrage soumis à la triple condition de faire l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution d'une mission de service public, d'être réalisé sur la propriété d'une personne publique et d'être à l'usage direct du public. Le domaine public se qualifie désormais par une soumission aux "Quatre A" c'est-à-dire l'appartenance, l'affectation, l'aménagement spécial et l'accessoire.

Le domaine public

En premier les rédacteurs du CG3P ont eu le souci de mettre un terme à l'hypermorphie de la domanialité publique en l'abordant de façon positive et non plus par défaut. En effet, le domaine public se trouvait à l'origine identifié comme ce qui était insusceptible d'être propriété privée. De même, aux critères jurisprudentiels, ils ont substitué des dispositions fondées sur des données précisées incitant à identifier l'essentiel et l'accessoire. Ainsi pour caractériser le domaine public, l'aménagement spécial doit être indispensable à la mission de service public, l'accessoire reconnu comme un complément indissociable et l'affectation déterminante. Les exemples suivants illustrent l'esprit et le fond de la réforme :

- une plage entretenue par une commune et lui appartenant relève du domaine public car sa gestion s'effectue comme celles des autres emprises communales ouvertes au public,
- un gîte communal spécialement

affecté par la politique économique et touristique de la collectivité territoriale est classé dans son domaine public,

- l'Agence France presse (AFP) rend un service d'intérêt général sans avoir de mission de service public. Son patrimoine est donc tout entier privé,
- les forêts des personnes publiques soumises au régime forestier sont privées car l'essentiel de leur gestion vise à l'exploitation et pas à l'oxygénation des promeneurs,
- dans un tribunal, une salle d'audience appartient au domaine public. Sous réserve du caractère indissociable des lieux, les bureaux des magistrats n'y entrent pas. De même, en étant dissociés, les logements de fonction non utilisés d'un équipement public sont incontestablement classés dans le domaine privé de la collectivité concernée.

Ainsi, pour l'existant, la réduction du périmètre du domaine public fait notamment passer les immeubles de bureaux appartenant à l'Etat et aux collectivités locales dans leur domaine privé. La logique de valorisation des biens, leur circulation facilitée et la disparition de la théorie de la domanialité publique virtuelle constituent des évolutions favorables aux échanges complexes.

La clarification est utile car la domanialité publique virtuelle pouvait s'opposer en particulier au droit de rétrocession susceptible d'être exercé par les expropriés avant la mise en œuvre du projet objet de la maîtrise foncière. Pour un

ouvrage, le moment du classement est celui du piquetage et cela met en valeur le rôle du géomètre.

Le nouveau texte donne des éclairages à la distinction et l'articulation entre propriété et domanialité.

A titre d'exemples :

- la domanialité présuppose la propriété publique. Les ouvrages publics réalisés, à tort, sur la propriété d'une personne privée ne sont pas classables tels quels dans le domaine public, même si, d'une façon générale, l'adage "on ne détruit pas un ouvrage public" peut toujours s'appliquer,
- un bien public compris dans une copropriété n'entre pas dans le domaine public et reste soumis aux dispositions du Code civil. En cas de nécessité, une propriété verticale à affecter au domaine public devra faire l'objet d'un ou plusieurs états descriptifs de division en volumes pour autant que l'accès soit indépendant,
- les opérations foncières entre l'Etat et les collectivités locales sont facilitées. Les transferts de propriété amiables entre personnes publiques à l'occasion d'un changement de service public qui maintient le bien cédé sous un régime de domanialité publique sont affranchis de la contrainte d'un déclassement préalable permettant juridiquement l'aliénation,
- la réalisation d'un ouvrage public sur la propriété d'une autre personne publique n'emporte pas transfert de propriété sauf passation d'un acte administratif la constatant. Dans ce cas, à défaut de transfert de charge, la mutation s'effectue à titre onéreux,
- des servitudes conventionnelles de droit privé peuvent être constituées sur le domaine public dès lors qu'elles sont compatibles avec l'affectation.

L'application du CG3P renforce les conditions de l'occupation du domaine public qu'il soit maritime, fluvial, ferroviaire, routier, aéronautique et hertzien.

Cette occupation doit être onéreuse exceptée celle des canalisations d'eaux pluviales qui profitent au domaine concerné. Les concessionnaires, les opérateurs de radiotéléphonie et autres doivent tous sans exception payer une

redevance sauf à ce que le bénéficiaire apporte une contrepartie. Cela serait le cas des annonceurs dont les abris bus supportent des plans de ville constituant un service rendu à la collectivité avec sa valeur à déduire de la redevance.

Le nouveau code permet la mise en œuvre d'autorisations et de conventions d'occupation temporaire (AOT et COT) du domaine public avec la constitution de droits réels transmissibles, contrats qui s'apparentent au bail emphytéotique administratif (BEA) (voir infra). Les dispositifs contractuels déjà mis en œuvre par les ports autonomes sont généralisés.

Le domaine privé

Par principe, les personnes publiques n'ont pas à posséder des immeubles sans finalité sauf ceux qui participent à une politique de réserve foncière. A défaut, la remise sur le marché s'imposerait. Sous cette réserve, le domaine privé des personnes publiques reste soumis à une gestion d'intérêt général sachant que les travaux qui les concernent n'ont pas le caractère de travaux publics.

Avant d'être largement accru par l'application du CG3P, le domaine privé des personnes publiques était principalement constitué par des acquisitions réalisées au titre d'une action foncière (opportunité, échange, préemption, expropriation), de l'acceptation de legs ou de l'appropriation de biens vacants et sans maître. L'acceptation d'une vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) leur permet aussi d'obtenir la disposition d'un immeuble bâti sans les préoccupations du maître d'ouvrage de la construction. Cependant cette forme sera critiquable si en réalité c'est l'acquéreur public qui a pris l'initiative de l'opération et en a fixé les caractéristiques. En effet, la VEFA ne doit pas aller à l'encontre des règles applicables aux constructions publiques et plus spécifiquement à celles de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique (Loi MOP) et du droit des marchés publics tant interne que communautaire. Autrement dit, l'acquisition des immeubles à construire

doit porter sur une moindre partie du bâti à édifier, les limites de la moitié ou du tiers étant sagement à respecter.

L'autre moyen d'entrée d'un bien dans le domaine privé provient de son déclassement ou de sa désaffectation. Les procédures correspondantes sont codifiées. Ainsi le déclassement et la désaffectation d'emprises de voirie font l'objet d'enquêtes publiques préalables. A défaut de réglementation spécifique, les décisions en ce sens sont prises par acte administratif (décision de la personne qualifiée, délibération de l'assemblée compétente) et donc susceptibles d'être contestée par la voie judiciaire.

Outre les bois et forêts soumis au régime forestier, le code confirme l'appartenance au domaine privé des chemins ruraux. Pourtant, si une affectation à l'usage du public existe et nonobstant son caractère privé, la suppression d'un itinéraire sera soumise à enquête publique préalable à la délibération de la collectivité locale.

Sur le domaine privé les contrats immobiliers à long terme sont validés et divers. Ils relèvent du bail emphytéotique institué par le code rural, du BEA défini dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) et du bail à construction défini dans celui du code de la construction et de l'habitation (CCH). La durée des trois baux varie de 18 à 99 ans. Chacun se distingue par son cahier des charges :

- Le bail emphytéotique acte un louage d'immeuble de longue durée,
- Le BEA engage la réalisation par le preneur, pour le compte de la collectivité territoriale propriétaire, d'une mission de service public ou une opération d'intérêt général,
- Le bail à construction encadre l'obligation d'édifier des constructions et d'assurer leur entretien pendant toute la durée du bail.

En confirmant sa terminologie le CG3P élargit l'objet du BEA aux lieux de culte et ouvre la possibilité de recourir au crédit bail.

Les successions en déshérence, les biens confisqués, les objets placés sous main de justice et les sommes et valeurs prescrites sont appropriés par l'Etat. En revanche, comme indiqué ci-dessus, les



biens sans maître le sont maintenant par la commune, les deux appropriations s'effectuant selon des modalités et des procédures précisées par le CG3P. La réception des actes authentiques sous la forme administrative est respectivement de la compétence des Préfets, des autorités des établissements publics de l'Etat, des Maires, Présidents d'intercommunalité et d'établissements publics pour les actes relatifs aux organismes qu'ils représentent.

Enfin les biens du domaine privé sont cessibles selon des modalités fixées par les Titres I et II du Livre II du CG3P.

Le CG3P contient donc des novations significatives qui s'apprécient comme autant d'avancées dans la définition du domaine public, la possibilité de créer des servitudes dans son emprise et la faculté pour toutes les personnes publiques de délivrer des autorisations d'occupation avec création de droits réels. Nombre de modifications contenues dans le code étaient souhaitées et

attendues. Cela permet de saluer une réforme méritoire.

Depuis sa promulgation, on comprend que l'application du CG3P n'ait pas encore produit de jurisprudence puisqu'il s'appuie et intègre l'antérieure. Il ne faut cependant pas douter que ce code devra vivre avec son temps et s'adapter en tant que de besoin, comme toute la réglementation de la République. ●

► **Pour tout renseignement :**
www.legifrance.gouv.fr

■ Le Grenelle et son environnement

Sans préjuger de la mise en œuvre des programmes retenus, le Grenelle de l'environnement d'octobre 2007 a été salué comme une expérience intéressante, porteuse d'une novation dans la façon de traiter les problèmes posés. En tant que telle, aucune des actions envisagées n'a de conséquence directe sur la pratique de la topographie. Cependant les domaines de la compétence de l'AFT, n'échapperont pas à une évolution des approches et des pratiques induites par l'approfondissement de l'esprit "Environnement". Pour illustrer ces changements un regard est porté sur un secteur d'activité qui mobilise de façon constante le savoir-faire des géomètres-topographes : le bâtiment et les travaux publics (BTP).

En France, chaque année, plus de 130 millions de tonnes de déchets de chantier sont générées par le BTP. Depuis une décennie, l'administration est engagée dans la planification et la gestion de ces déchets. Ainsi la circulaire du 15 février 2000 et le respect des réglementations nationale et communautaire ont engagé la lutte contre les déchets sauvages et la volonté d'économiser les ressources de matériaux non renouvelables. Les objectifs d'origine sont encore poursuivis aujourd'hui à savoir :

- mise en place d'un réseau de traitement qui prenne en compte la réduction du transport des déchets et le coût de la transformation,
- effort de valorisation et de recyclage des déchets concourant à la limitation des mises en décharge,
- encouragement à l'utilisation des matériaux recyclés dans les chantiers du BTP sous réserve du respect de la sécurité environnementale et de la santé publique,
- implication des maîtres d'ouvrage dans l'élimination des déchets produits par la réalisation de leurs commandes.

Dans ce cadre, les collectivités territoriales jouent depuis un rôle grandissant quand bien même la responsabilité des déchets du BTP incombe aux producteurs. En effet, elles sont le fait générateur pour les réalisations dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage et impliquées par conséquent. Dans le cadre du pouvoir de police général qui leur incombe, ces collectivités doivent traiter et sanctionner les dépôts illégaux de matériaux et autres déchets. Elles sont donc conduites à agir comme des facilitateurs en contribuant, par exemple, à l'implantation d'installation de tri, de regroupement, de recyclage et de stockage ou en ouvrant autant que possible des déchetteries municipales pour les artisans et entreprises.

Le Grenelle de l'environnement a pris en compte l'existant, mais n'a pas tranché toutes les questions relatives aux progrès à réaliser dans la gestion des déchets et demandé à la table ronde ad hoc de poursuivre ses travaux. Le 20 décembre 2007 cette table ronde a conclu, s'agissant du BTP, à l'obligation de diagnostics préalables aux chantiers de démolition, à la création d'un instrument économique dédié à la prévention de la production des déchets et la mise en place de plans de gestion des déchets sous la responsabilité des conseils généraux. Pour leur part, les entreprises du secteur montrent qu'un processus industriel peut parfaitement se comporter comme n'importe quel écosystème puisque les déchets et rebus d'une entreprise deviennent ressources pour une autre. C'est ainsi que la démolition a fait place à la déconstruction et au recyclage avec des résultats encourageants. Ainsi, même si cela peut paraître paradoxal, les graves réalisées à partir du béton déconstruit sont le plus souvent de meilleure qualité que les matériaux naturels. La transformation des mâchefers, résidus d'incinération d'ordures ménagères, constitue également un produit compétitif pour les fonds de forme de voirie.

Pour illustrer la prise en charge d'un espace économique grandissant, la société spécialisée dans le recyclage des matériaux YPREMA a montré le 17 janvier 2008 à la presse qu'elle s'inscrit depuis sa création 1989 dans l'écologie industrielle en travaux publics. En Ile-de-France, elle a anticipé la réduction du trafic routier, promue par le Grenelle de l'environnement, en implantant trois de ses sites sur des terrains du Port autonome de Paris, respectivement à Lagny-sur-Marne (77), Bonneuil-sur-Marne (94) et Gennevilliers (92). Ainsi 40 % de son propre trafic entre les lieux de réception, de transformation et les points de vente s'effectue désormais par voie d'eau.

La mise en œuvre de tels progrès environnementaux suppose cependant que des lieux de traitement soient à proximité des zones urbaines sauf à rendre leur équilibre économique impossible. On objectera qu'un équipement de proximité de cette nature au service de l'aménagement apporte des nuisances aux riverains. Les schémas directeurs de cohérence territoriale (ScoT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) doivent dégager des compromis car c'est à ce prix que des réelles avancées seront constatées.

JPM.

► **Pour tous renseignements :**
www.legrenelle-environnement.fr - www.yprema.com